

заинтересованность, но остановились на вариантах ответа, подтверждающих действие важного негативного фактора – недостаточность уровня знаний в данной области и отсутствие кого-либо, к кому можно было бы обратиться за советом. В итоге интересующихся рынком, но выставляющих некоторую сумму предварительных условий, набирается порядка 59 %. При этом мы бы не стали считать, что высказанные условия не выполнимы, и в первую очередь, остановились бы на вопросе об уровне образованности (или, по крайней мере, информированности¹⁸) населения в данной сфере. Этот интерес, думаю, мы можем удовлетворить с наименьшими затратами и большим эффектом.

Во-вторых, нормализующейся можно считать ситуацию с отношением к участию на рынке через негосударственные институты пенсионных сбережений. Хотя тех, кто уже перевел свои накопительные части в такие институты или собирается это сделать в скором будущем не более 10 % (среди наиболее обеспеченной группы таких почти 23 %), велика доля тех, кто вовсе не исключает такой возможности – 27 %¹⁹ (по наиболее обеспеченной группе таких свыше 38,5 %). Схожие по процентным долям ответы получены нами и в отношении вопросов о готовности сотрудничать с организациями, предлагающими услуги по инвестированию сбережений на рынке ценных бумаг. В целом по выборке готовы сотрудничать 24 % опрошенных, не готовы 49 %, остальные затруднились ответить. Наиболее обеспеченная часть из охваченных выборкой респондентов распалась на следующие доли: готовы сотрудничать почти 37 %, нет – немногим выше 28 %, затруднились ответить 35 % от их числа. Остается недоумевать, что до сих пор в городе с одним из самых высоких показателей плотности банковских учреждений в Уральском федеральном округе и количества таких учреждений на 10 тыс. чел. населения действует две брокерские конторы, а рынок услуг банков в области операций с акциями, облигациями и паями совсем не развит (допуская, разве что некоторые формы VIP-обслуживания).

В-третьих, о существующем потенциале расширения рынка ценных бумаг (за счет вовлечения в данную сферу населения) говорит то, что несмотря на далекую от лидерской позицию данного института сбережений в составленном нами рейтинге (5-е место) отставание от ближайших конкурентов не является критическим. Например, банки набрали 2204 балла, а рынок ценных бумаг 2033 (напомним, что максимальный показатель 3965 баллов). Сопоставляя эти параметры с реальной структурой рынка инструментов сбережений и институциональной структурой рынка, можно заключить, что есть основания для их изменения и роста доли ценных бумаг и институтов, открывающих возможности инвестиций в ценные бумаги.

ОЦЕНКА ЗЕМЛИ И ЗОНИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИЙ ПОСЕЛЕНИЙ

Крутиков Дм.В.

*(Уральский государственный университет им. А.М.Горького,
Екатеринбург)*

Благоустройство и развитие любой территории (города, поселения, района) предполагает взаимодействие всех заинтересованных лиц, которое

¹⁸ 62 % ответили, что вообще не имеют информации о деятельности институтов рынка и сотрудничестве населения с ними.

¹⁹ Категорически против такого выбора 29 % респондентов в целом по выборке. Остальные затруднились ответить на данный вопрос.

может достигаться с помощью различных механизмов. Наиболее известными являются два: (1) государственное регулирование и планирование; (2) рыночный механизм.

Исторически поселения создавались «хаотично» с минимальной планировкой и без учёта перспектив дальнейшего развития. Угрозы со стороны иноплеменников привели не только к формированию сословия воинов-защитников, но и созданию специальных защитных укреплений, к появлению новых требований к проектированию поселений.

Позднее, с развитием государства, появляются более сложные системы инженерных сооружений (Месопотамия, Египет). В дальнейшем развитие поселений происходило в постоянном взаимодействии государя (феодала) и свободных жителей. Однако постепенно более популярной становится идея государственного планирования застройки поселений (в дореволюционной России яркими примерами являются Санкт-Петербург и Екатеринбург). В дальнейшем данная тенденция продолжала усиливаться и законченное оформление получила в Советском Союзе, где любое поселение развивалось в соответствии с планом («генпланом»).

В современной России продолжает доминировать советская традиция, однако развитие «дачных» («коттеджных») посёлков, переустройство многих поселений вблизи мегаполисов свидетельствуют о формировании иной практики развития поселений. Соответственно, возникает проблема соотношения реально существующей практики («экономики») и действующего законодательства («права»). Должно ли государство (в лице федеральных или региональных органов власти, а также органов местного самоуправления) взять данное развитие под свой полный контроль или оставить ответственность за самими собственниками.

Основными «провалами рынка» в сфере развития поселений называют его «неперспективность» (краткосрочность временного горизонта, а, следовательно, недостаточность долгосрочного планирования), сложность заключения и исполнения общественного договора, возникновение отрицательных внешних эффектов (например, при строительстве экологически или общественно опасных заведений).

Однако практика государственного планирования развития поселений в Советском Союзе и реформирующейся России также показывает наличие серьёзных проблем: дорожно-транспортные проблемы, недоучёт потребностей в предприятиях сферы торговли и услуг, культурно-оздоровительных учреждениях, неразвитость инженерной инфраструктуры и др. При этом следует отметить, что в отличие от более гибкого «рыночного подхода», органы власти оказываются менее динамичными и приспособленными к изменениям, что приводит к медленному решению возникающих проблем. Ещё одним важным недостатком остаётся достаточная закрытость принятия решений о застройке и развитии поселения. Даже освещение в средствах массовой информации «стратегии развития» поселения не сильно влияет на учёт мнений жителей и предпринимателей, действующих на данной территории. Исключением остаются различные предпринимательские и отраслевые союзы, которые более успешно лоббируют собственные интересы.

Поскольку с 1991 года Россия расширяет своё участие в международных экономических отношениях, что усиливает её зависимость от мировой экономики, то следствием является существенное изменение роли поселений в развитии страны и жизни её граждан. Большая вовлечённость в мировую

экономику, повышение внутренней и внешней мобильности населения и производства, развитие современных коммуникаций и технологий, подключение к глобальному процессу конкуренции ведёт к усложнению процесса управления поселением.

Поселение перестаёт быть «полузакрытым» и самодостаточным. Возможность работать «вне рабочего места» (вне собственно территории организации), возможность менять место работы (как в стране, так и за рубежом), упрощение переезда (как снижение транзакционных издержек по смене работы) ведут к расширению такого явления как «голосование ногами» (*«гипотеза Тибу»*), когда люди выбирают лучшее для себя место проживания (юрисдикцию). В свете удешевления перевозок и появления новых технологий строительства предприятия включаются в более широкую (по территориальному охвату) конкуренцию и вынуждены искать все пути для снижения себестоимости продукции (вплоть до передачи отдельных функций «на сторону» - *аутсорсинг*, - и перенесения производства в регионы с более низкими издержками). Глобализация лишает предприятия части «национальности», поскольку современный бизнес – это бизнес многострановой: в процесс производства любого технологически сложного изделия включены поставщики из различных стран.

Всё вышеперечисленное ставит перед лицами, управляющими поселением, новый комплекс проблем, который не решается старыми средствами.

Одним из традиционных инструментов развития территории было использование *зонирования* для упрощения оценки земель и оптимального размещения производственной, социально-культурной и иной инфраструктуры на ограниченной площади. Так, например, в Российской Федерации в соответствии с новым Земельным кодексом, весь земельный фонд делится на семь категорий в соответствии с основным целевым назначением: 1) земли сельскохозяйственного назначения, 2) земли населенных пунктов, 3) земли промышленности, транспорта, связи, обороны и иного значения, 4) земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения, 5) земли лесного фонда, 6) земли водного фонда, 7) земли запаса. Внутри категорий имеются существенные различия по функциональному использованию земли. Так, например, в состав земель городов, поселков и сельских населенных пунктов входят: земли застройки, земли общего пользования, земли сельскохозяйственного использования и другие угодья, земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, земли, занятые лесами и земли промышленности, транспорта, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики, обороны и иного назначения.

Зонирование выполняет несколько важных *функций*. В частности, зонирование закрепляет особые права за различными по функциональному использованию категориями земель. Например, сохранение в деловом центре мегаполиса, где рыночная стоимость земли достаточно велика, общественных парков является реализацией муниципалитетом общественной функции поддержания экологической обстановки на должном уровне и сохранения культурного наследия. Закрепление за некоторой территорией статуса земель природоохранного назначения даёт некоторую гарантию сохранению ценных пород деревьев, исчезающих животных, редких или уникальных почв.

Примером такого зонирования в Российской Федерации является подразделение земель различного функционального использования на зоны, обладающие относительной однородностью по природным, социальным, экономическим, архитектурно-планировочным и другим показателям. Так, в методике кадастровой оценки земель в пригородных населенных пунктах предполагается выделение на территории населенного пункта площадей, занятых жилой многоэтажной застройкой, усадебной застройкой, административными учреждениями, предприятиями сферы обслуживания, спортивными сооружениями, больницами и санаториями, зелеными насаждениями общего пользования, вузами, профтехучилищами, промышленными и научными организациями и учреждениями, складским хозяйством, объектами электро- и теплоснабжения, системами канализации, водоснабжения, техническими объектами, железнодорожным и городским транспортом, лесными массивами, сельскохозяйственными объектами, объектами специального назначения (войсковые части) и другими объектами.

Разделение территории населенного пункта на относительно однородные элементы возможно на разных уровнях крупности, поэтому система социально-экономического районирования должна представлять собой иерархическую систему со следующим разделением: социально-экономические зоны, социально-экономические подзоны, кварталы кадастровых участков.

Выделенные участки должны иметь ряд общих характеристик: полностью укладываться в рамки официально утвержденной черты населенного пункта; обладать компактностью территории и невозможностью дробления участка на изолированные части; границами оценочных зон должны быть однозначно определяемые в натуре ориентиры: естественные рубежи, границы земель, занятых крупными инженерными сооружениями, границы лесных, сельскохозяйственных и иных угодий; обладать относительной однородностью природно-ресурсного потенциала; иметь примерно одинаковую хозяйственную и социальную направленность использования территории (промышленную, лесохозяйственную и т.п.); обладать архитектурно-планировочной общностью с позиции времени, этажности, комфортности, престижности застройки; учитывать относительную однородность характера и уровня благоустройства территории, развития транспортной инфраструктуры; иметь общность перспективного развития; учитывать историческую, социальную и топонимическую общность, то есть сложившуюся официально и неофициально систему территориальной дифференциации.

Другой функцией, которое выполняет зонирование, является закрепление права органов по управлению поселением на проведение дискриминации (по территориальному признаку) в сфере установления платы за землю, выкупной цены земли, налогов на землю. Ещё А. Смит, Д. Рикардо и особенно Й. Тюнен отмечали наличие дифференциальной ренты от местоположения участка (см. также модели пространственного размещения предприятий Хотеллинга и Салопа, а также исследования в рамках современной экономики пространственного размещения – *spatial economics*). Извлечение собственником земли данной ренты считается многими «даровым», поскольку не зависит от его усилий по достижению результата (хотя необходимо оговориться, что в действующей рыночной экономике владелец земли уже уплатил взнос за эту ренту при покупке данного участка). Вместе с тем, налог на [дифференциальную] ренту не искажает стимулов собственника эффективно вести своё дело, поэтому считается экономически приемлемым.

Дифференциация ставок земельного налога в зависимости от зональной принадлежности конкретного участка позволяет управляющим поселением получить большие налоговые сборы при меньшем дестабилизирующем воздействии.

При проведении зонирования территории возникает проблема корректного подразделения на зоны и соответствующего отнесения отдельных участков к определённым категориям зон.

С точки зрения «рыночного управления», данная проблема решается на основе принципа лучшего и наиболее эффективного использования земли, когда из возможных и оправданных вариантов использования объекта должен быть выбран такой, который возможен физически, правомочен юридически, осуществим финансово и обеспечивает наивысшую стоимость земли (т.е. приносит наибольший потенциальный доход в планируемом будущем). Однако, как было отмечено ранее, возникает проблема отрицательных внешних эффектов (например, экологических), поскольку не учитывается влияние поведения отдельного участника на благосостояние остальных участников.

Таким образом, принципы рыночной оценки земли могут эффективно использоваться при формировании правил зонирования территорий поселений. Однако здесь требуются дополнительные корректировочные механизмы для учёта исторической ценности застройки, эстетической и ландшафтной ценности территории, состояния окружающей среды, рекреационной ценности территории.

РЕФОРМА ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ЕЕ РОЛЬ В УСЛОВИЯХ ВСТУПЛЕНИЯ РОССИИ В ВТО

Крючкова П.В.
(Фонд “Бюро экономического анализа”, Москва)

Начавшаяся в 2003 г. реформа технического регулирования является одной из наиболее масштабных институциональных реформ, реализуемых в настоящее время в Российской Федерации. Интерес к этой реформе в условиях вступления России в ВТО обусловлен следующими причинами.

Во-первых, в ходе реформы должна быть решена задача модернизации системы установления и контроля за соблюдением обязательных требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

Во-вторых, в российских условиях реформа технического регулирования представляется особо важной в более широком контексте совершенствования государственного регулирования в целом. Опыт ряда стран – членов Организации экономического сотрудничества и развития показывает, что важным элементом повышения качества государственного регулирования является введение формализованных и максимально прозрачных процедур принятия регулирующих решений. В России впервые подобные процедурные требования были заложены именно в законе «О техническом регулировании». Анализ опыт реализации этого закона с точки зрения выполнимости и эффективности процедур может позволить выработать общие схемы принятия регулирующих решений.

Существовавшая в России до принятия закона «О техническом регулировании» система установления обязательных требований и контроля за